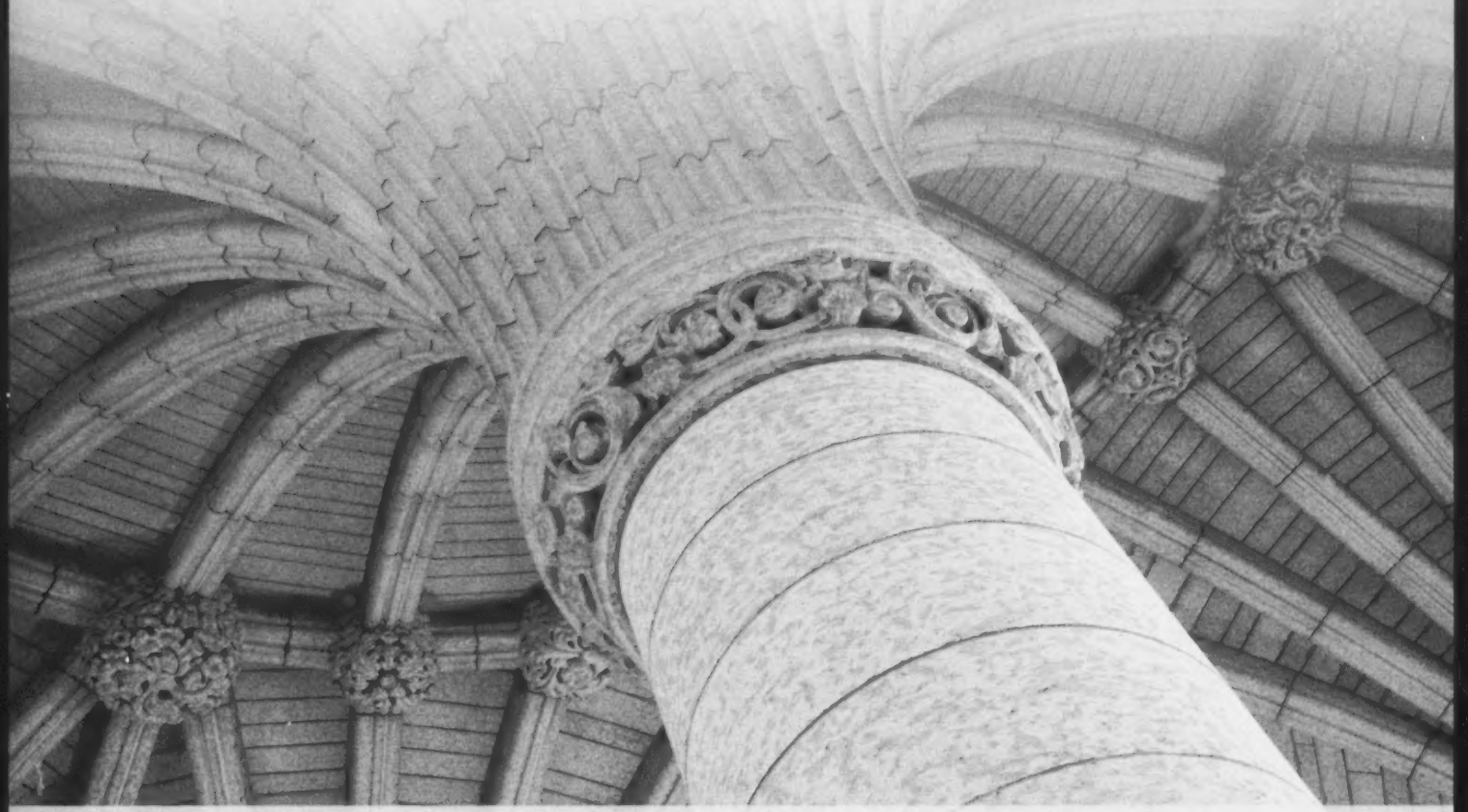
CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT D'EXAMEN SPÉCIAL— COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président



JUIN 2018
42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à
l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

RAPPORT D'EXAMEN SPÉCIAL—COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président
L'hon. Kevin Sorenson

JUIN 2018

42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Shaun Chen

Gérard Deltell

Paul Lefebvre

Steven MacKinnon*

Rémi Massé

Joyce Murray*

Alexander Nuttall

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Sean Casey

Craig Fergus

Francis Scarpaleggia

Earl Dreeshen

Allistair MacGregor

Brad Trost

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

---

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

QUARANTE-HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)*g*) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport d'examen spécial - Commission de la capitale nationale, des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT D'EXAMEN SPÉCIAL—COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2017 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

La Commission de la capitale nationale (la CCN, ou la Société) est une société d'État fédérale créée en 1959. Elle rend compte au Parlement par l'entremise de la ministre du Patrimoine canadien[1]. Selon la *Loi sur la capitale nationale*, « la Société a pour mandat de concourir à l'aménagement, à la conservation et à l'embellissement de la région de la capitale nationale compte tenu de son importance nationale à titre de siège du gouvernement du Canada[2] ».

À cette fin, la CCN est responsable d'administrer plus de 500 kilomètres carrés de terrains et plus de 1 700 propriétés, dont les résidences officielles du Canada[3] :

- Rideau Hall (résidence du gouverneur général);
- le 24, promenade Sussex et la résidence du lac Mousseau (résidences du premier ministre);
- Stornoway (résidence du chef de l'opposition);
- la Ferme (résidence du président de la Chambre des communes);
- le 7, Rideau Gate (résidence officielle des invités du gouvernement du Canada)[4].

Les 400 employés de la CCN veillent à ce que la Société « s'acquitte de son mandat au moyen des activités suivantes :

---

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), *Rapport d'examen spécial —Commission de la capitale nationale*, des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 1.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*, paragr. 5.

- l'établissement de l'orientation de la planification à long terme liée aux terrains fédéraux de la région de la capitale du Canada;
- l'orientation et la surveillance de l'utilisation et de l'aménagement des terrains fédéraux de la région de la capitale du Canada;
- la gestion, la conservation et la protection des biens de la Société (notamment du parc de la Gatineau, de la Ceinture de verdure[5], du portefeuille immobilier de la Société et d'autres biens comme des ponts, des sentiers et des promenades);
- l'entretien des sites patrimoniaux de la région de la capitale du Canada, comme les résidences officielles et les monuments commémoratifs[6] ».

La CCN est financée principalement par le gouvernement fédéral, mais elle tire aussi « des revenus d'autres sources, comme les loyers provenant de ses propriétés et la perception de frais d'utilisation[7] ».

Le 19 juin 2017, le BVG a publié un rapport d'examen spécial qui « visait à déterminer si les moyens et les méthodes de la Commission de la capitale nationale que [le BVG avait] sélectionnés aux fins de l'examen lui fournissaient l'assurance raisonnable que ses actifs étaient protégés et contrôlés, que ses ressources étaient gérées avec efficience et économie et que ses activités étaient menées avec efficacité, comme l'exige l'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*[8] ».

Le 3 mai 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur l'audit du BVG. Le BVG était alors représenté par Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Margaret Haire, directrice principale. La CCN était représentée par Marc Seaman, président du conseil d'administration, et Mark Kristmanson, premier dirigeant[9].

---

5 *Ibid.*, paragr. 3. Le BVG décrit la Ceinture de verdure comme une étendue « d'espaces verts pour la plupart non bâtis qui entoure le noyau urbain de la ville d'Ottawa ».

6 *Ibid.*, paragr. 2-3.

7 *Ibid.*, paragr. 6.

8 *Ibid.*, paragr. 7. Le rapport d'examen spécial a d'abord été remis à la Commission de la capitale nationale le 19 juin 2017.

9 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018, réunion n° 95.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Selon le BVG, la CCN « est gérée par un conseil d'administration (le Conseil) de 15 membres, dont le président ainsi que le premier dirigeant. Les 13 autres membres doivent provenir des diverses régions du Canada : 5 proviennent de la région de la capitale nationale et 8, d'autres régions. En 2016, la Société a apporté un changement clé à sa structure de gouvernance. Elle permet désormais aux maires d'Ottawa et de Gatineau de participer au Conseil à titre de membres d'office sans droit de vote. Le Conseil d'administration tient cinq réunions publiques par an[10]. »

A. Méthodes de gestion organisationnelle

Le BVG a constaté que, dans l'ensemble, la CCN « disposait de bonnes méthodes de gouvernance organisationnelles[11] ». Par contre, bien que la Société « disposait de moyens et méthodes adéquats pour assurer la planification stratégique, mesurer son rendement et communiquer les résultats obtenus », le BVG a aussi observé qu'il y avait des faiblesses au chapitre de la gestion des risques[12].

Comme il l'avait noté en 2007 dans son rapport d'audit sur la CCN, le BVG a constaté que la Société « ne disposait pas d'un cadre de gestion intégrée du risque. La direction a élaboré un cadre de gestion du risque d'entreprise, qui a été approuvé en 2008, et a également rédigé l'ébauche d'une politique organisationnelle[13]. »

Dans le cadre de son audit de 2017, le BVG a « constaté que le Conseil et la direction avaient réalisé des évaluations stratégiques annuelles des risques. Ces évaluations consistaient notamment à déterminer les risques liés à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Société et à établir des stratégies d'atténuation. Toutefois, il n'y avait pas de processus uniforme et intégré pour recenser et évaluer les risques dans l'ensemble de cette dernière[14]. » Par conséquent, selon le BVG, le « Conseil et la direction n'ont [...] pas préparé un inventaire exhaustif de tous les risques qui pesaient sur elle. Par ailleurs, la direction ne s'est pas non plus fixé de seuils de tolérance aux risques; elle n'a donc pas

---

10 BVG, *Rapport d'examen spécial — Commission de la capitale nationale*, des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 13.

11 *Ibid.*, paragr. 16.

12 *Ibid.*, paragr. 17.

13 *Ibid.*, paragr. 22. Pour plus de renseignements, voir BVG, « Chapitre 6 — La conservation des résidences officielles du gouvernement fédéral », *mai 2008 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada*.

14 *Ibid.*, paragr. 23.

clairement déterminé le niveau de risque que la Société était disposée à accepter au moment de prendre des décisions[15]. »

Le BVG est d'avis que ces « faiblesses sont importantes parce qu'un processus de gestion intégrée du risque et un inventaire exhaustif des risques sont nécessaires pour gérer ces derniers. Sans ces éléments, la direction et le Conseil peuvent difficilement obtenir l'assurance que tous les risques opérationnels importants ont été recensés, analysés et gérés en fonction de leur incidence possible sur les activités de la Société et sur la capacité de celle-ci à s'acquitter de son mandat[16]. » Ces éléments « aideraient également la direction et le Conseil à prendre des décisions[17] ».

Pour cette raison, le BVG a recommandé que la CCN établisse et approuve « un cadre de gestion des risques d'entreprise exhaustif qui :

- définit les seuils de tolérance aux risques;
- évalue les risques stratégiques et opérationnels dans le cadre d'un processus uniforme et intégré;
- présente de l'information exhaustive sur les risques pour la prise de décisions[18] ».

La CCN a répondu en indiquant, dans son Plan d'action détaillé, qu'elle acceptait cette recommandation, et qu'elle avait déjà mis en œuvre « un cadre de gestion des risques d'entreprise qui fournit des renseignements exhaustifs sur ces risques pour la prise de décisions[19] ». Elle a ajouté qu'un « inventaire des risques opérationnels et d'entreprise a été créé. Il sera régulièrement mis à jour[20]. » De plus, afin de « mieux éclairer le processus de prise de décisions, une formation sur les risques a été donnée au personnel sur le repérage et l'évaluation des risques, pour leur inclusion dans les présentations au Comité de la haute direction et au conseil d'administration[21] ».

---

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*, paragr. 24.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, paragr. 25.

19 Commission de la capitale nationale, *Plan d'action détaillé*, p. 1.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

En réponse à des questions sur ce cadre de gestion, Marc Seaman, président du conseil d'administration de la CCN, a fourni l'explication suivante :

> Toute décision comporte du pour et du contre et fait courir des risques. Quelles en sont les conséquences? Comment peut-on les réduire? Ainsi, du moins au niveau du conseil d'administration, nous pouvons prendre une décision éclairée fondée sur les différents risques liés à chaque décision[22].

Pour que le nouveau cadre de gestion produise les résultats attendus, le Comité formule la recommandation suivante :

Recommandation 1 – Concernant un cadre de gestion des risques d'entreprise

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, la *Commission de la capitale nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès qu'elle a réalisés concernant son nouveau cadre de gestion des risques d'entreprise et indiquant comment la Société établit des seuils de tolérance aux risques, évalue les risques stratégiques et opérationnels dans le cadre d'un processus uniforme et intégré, et présente de l'information exhaustive sur les risques pour la prise de décisions.

B. Gestion des activités de la région de la capitale nationale

Selon le BVG, la CCN « collabore avec les villes d'Ottawa et de Gatineau et avec plusieurs autres municipalités sur différentes initiatives, y compris des activités de programmes à l'intention du public, la planification et l'intendance des terrains et des biens[23] ». En outre, la Société demande les commentaires du public et des parties prenantes concernant ses divers plans dans la région de la capitale nationale[24], et elle a « mis en œuvre un projet d'optimisation des opérations qui a permis d'améliorer ses processus internes, sa prestation de services et ses systèmes d'information. Dans le cadre de ce projet, elle a remplacé son système financier par un système d'information de gestion plus vaste[25]. »

Le BVG a constaté que, globalement, « la Société avait établi un cadre et tenu des consultations à différents niveaux lors de l'élaboration de ses plans pour l'aménagement

---

22 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018, réunion n° 96, 1620.

23 BVG, *Rapport d'examen spécial — Commission de la capitale nationale*, des Rapports de l'automne 2017 du vérificateur général du Canada, paragr. 29.

24 *Ibid.*, paragr. 30.

25 *Ibid.*, paragr. 31.

de la région de la capitale nationale[26] » et qu'elle « disposait de moyens et méthodes efficaces pour gérer ses projets d'immobilisations[27] ». Par contre, le BVG a observé que, même si la CCN « disposait de moyens et méthodes appropriés pour le programme de gestion du cycle de vie de ses actifs, la surveillance de son portefeuille de location et la gestion de ses risques environnementaux » révélait un défaut grave dans l'entretien des actifs[28].

Selon le BVG, la direction de la CCN « a entrepris les travaux d'entretien d'actifs prioritaires en fonction des ressources disponibles. Puisque ses ressources étaient limitées, la Société a dû retarder l'entretien d'autres actifs. Des données récentes de la Société sur l'état de ses actifs indiquent que 10 % d'entre eux étaient en mauvais état ou dans un état critique, et que 17 % étaient dans un état passable[29]. » Parmi ces actifs, on compte des résidences officielles, des édifices patrimoniaux, des ponts, des promenades et des berges, dont certains sont au cœur des activités de la Société et génèrent des revenus[30].

Le BVG a constaté que « le Conseil et la direction [de la CCN] ont déterminé qu'il y avait un risque, pour lequel ils ont pris des mesures d'atténuation, que les ressources soient insuffisantes pour permettre de restaurer et d'entretenir les actifs de la Société et que celle-ci ne soit pas en mesure de protéger ces derniers ou de réaliser son mandat à l'avenir. Toutefois, comme il est indiqué au paragraphe 18, le Conseil et la direction n'ont pas clairement présenté ce risque stratégique dans le plan d'entreprise annuel de la Société pour informer le gouvernement de ce problème. Ils n'ont pas non plus présenté la stratégie pour atténuer ce risque ni indiqué les incidences financières de cette dernière[31]. »

Il convient cependant de noter, par ailleurs, qu'à la fin de la période visée par l'audit, « la direction achevait une analyse détaillée de chacun de ses actifs afin de quantifier les ressources nécessaires pour remettre en bon état ses actifs qui se détériorent et d'indiquer le niveau annuel de ressources nécessaires pour entretenir et préserver tous ses actifs[32] ».

Le BVG a donc recommandé que la CCN élabore « toute une gamme d'options pour répondre à son risque stratégique lié à l'entretien de ses actifs, en fonction d'une analyse

---

26 *Ibid.*, paragr. 33.

27 *Ibid.*, paragr. 34.

28 *Ibid.*, paragr. 35.

29 *Ibid.*, paragr. 36.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*, paragr. 37.

32 *Ibid.*

complète des ressources nécessaires à la restauration et à l'entretien de ces derniers. La Commission devrait collaborer avec les entités publiques concernées, dans le cadre de son processus de planification organisationnelle et par d'autres moyens, afin de prendre des mesures pour répondre à ce risque stratégique[33]. »

Dans son Plan d'action détaillé, la CCN a dit qu'elle acceptait cette recommandation et qu'elle mettait en œuvre des « plans de gestion des actifs [...] afin de restaurer et d'entretenir les actifs de la CCN et de veiller à ce que leur état soit adéquat[34] ». De plus, dans le Plan d'entreprise de 2018-2019 à 2022-2023, la CCN « fait du besoin de s'occuper de l'état de son infrastructure et de ses actifs sa priorité pour la période de planification. Pour la concrétiser :

- elle mettra la dernière main à des rapports sur l'état des actifs afin de fournir le fondement de plans à long terme de gestion des actifs;
- elle établira une structure de gouvernance et une stratégie de portefeuille;
- en priorité, elle élaborera des plans de gestion des actifs à long terme;
- elle mettra en œuvre une stratégie de portefeuille et des plans de gestion des actifs à long terme pour remettre graduellement les actifs dans un état acceptable.[35] »

En réponse à des questions sur le sujet, Mark Kristmanson, premier dirigeant à la CCN, a donné l'explication suivante :

> Il y a environ trois ans, j'ai concentré nos efforts sur le catalogage et la compréhension de la nature et de la portée de l'entretien différé dans l'ensemble du portefeuille aussi important que diversifié que M. Seaman a décrit dans ses observations. En 2016 et 2017, la Commission a déployé d'importants efforts pour recueillir des renseignements sur tous les aspects des processus de cycle de vie, des activités d'inspection, des investissements en capital, des rapports sur l'état des bâtiments, etc. afin de les inclure dans le cadre intégré.
>
> Je suis très heureux de noter que la CCN a terminé cet examen avant l'échéance du 31 mars 2018 fixée dans notre plan d'action. Nous avons maintenant un plan décennal de recapitalisation visant à restaurer et à maintenir ces infrastructures dans un état

33 *Ibid.*, paragr. 39.

34 Commission de la capitale nationale, *Plan d'action détaillé*, p. 1.

35 *Ibid.*, p. 2.

> acceptable. Grâce aux 55 millions de dollars supplémentaires accordés par le gouvernement dans le budget 2018, nous pouvons maintenant commencer à mettre en œuvre ce plan et à répondre aux besoins hautement prioritaires. Nous estimons qu'il s'agit là d'un investissement judicieux. Il est adapté à notre capacité interne de réalisation de projets d'immobilisation tout en nous permettant d'affronter les risques les plus immédiats que présentent nos actifs[36].

Pour que la CCN puisse faire des progrès dans ce dossier, le Comité formule la recommandation suivante :

Recommandation 2 – Concernant la gestion des risques stratégiques

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, la *Commission de la capitale nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès qu'elle a réalisés concernant A) les plans de gestion des actifs de la Société; et B) les mesures requises par le Plan d'entreprise de 2018-2019 à 2022-2023, conformément au Plan d'action détaillé déposé le 30 avril 2018.

COMMENTAIRE ADDITIONNEL

Même si ce sujet n'a pas été explicitement étudié dans l'examen spécial du BVG, le Comité a été très préoccupé par les réponses de la Société à l'égard de l'état des rénovations prévues au 24, promenade Sussex, l'une des résidences officielles du premier ministre. Par conséquent, le Comité demandera ces renseignements à la ministre du Patrimoine canadien; il pourrait également porter cette question à l'attention du Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes.

CONCLUSION

Le Comité conclut que, même si elle disposait de moyens et de méthodes efficaces, la CCN n'a pas fait un bon travail au chapitre de l'entretien des actifs, y compris la gestion des risques. Elle a cependant pris des mesures correctives pour régler les lacunes observées. Le Comité a présenté ci-dessus deux recommandations afin de s'assurer que la Société poursuive ses efforts à cet égard et que la région de la capitale nationale continue de témoigner de la grandeur du Canada et de tous les Canadiens.

---

36 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018, réunion n° 96, 1540.

RÉSUMÉ DES MESURES RECOMMANDÉES ET DES ÉCHÉANCES CORRESPONDANTES

Tableau 1 – Résumé des mesures recommandées et des échéances correspondantes

Recommandation	Mesurer recommandée	Échéance
Recommandation 1	La *Commission de la capitale nationale* devrait fournir au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès qu'elle a réalisés concernant son nouveau cadre de gestion des risques d'entreprise et indiquant comment la Société établit des seuils de tolérance aux risques, évalue les risques stratégiques et opérationnels dans le cadre d'un processus uniforme et intégré, et présente de l'information exhaustive sur les risques pour la prise de décisions.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 2	La CCN devrait fournir au Comité un rapport décrivant les progrès qu'elle a réalisés concernant A) les plans de gestion des actifs de la Société; et B) les mesures requises par le Plan d'entreprise de 2018-2019 à 2022-2023, conformément au Plan d'action détaillé déposé le 30 avril 2018.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général	2018/05/03	96
Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		
Margaret Haire, directrice principale		
Commission de la capitale nationale		
Marc Seaman, président du conseil d'administration		
Mark Kristmanson, premier dirigeant		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n[os] 96 et 99) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, député